

## **Inspraak aan universiteiten: wat kunnen we van de duale inspraakstructuur verwachten?**

Maarten Hermans\*

**Samenvatting** Universitaire organisaties zijn uniek in België met hun duale inspraakstructuur, bestaande uit een combinatie van een syndicaal kanaal en een collegiaal kanaal met medebestuur. Universiteiten kennen tevens de laatste decennia een verschuiving in hun positie t.o.v. de overheid en de markt, met als gevolg zowel een groeiende “flexibele schil” in het personeelsbestand, als een (relatieve) daling van inspraak binnen de organisatie. Op basis van de huidige waarneembare knelpunten in beide kanalen, lijkt de duale inspraakstructuur onvoldoende gevoelig te zijn om met deze dubbele evolutie om te gaan. Deze ongevoeligheid wordt tevens in de hand gewerkt door in discussies over universitair bestuur te vertrekken van een “collegiaal bestuursmodel”, met weinig aandacht voor de bestaande en groeiende ongelijkheid in inspraakmogelijkheden binnen en tussen universiteiten.

### **Employee voice at universities: what can we expect from the dual-channel employee voice-structures?**

**Abstract** University organizations are unique in Belgium in having a dual-channel structure for employee voice, consisting of both a trade union-based channel and a collegial channel with co-management rights. Universities have also experienced in the last two decades a shift in their position relative to the State and the market. This has resulted in both a growing “flexible layer” in the composition of university personnel, as well as a (relative) decrease in employee voice within the university organization. When taking into account the currently visible issues in both employee voice channels, it appears that the dual-channel structure is not sufficiently sensitive to deal with this double evolution. This insensitivity is compounded by the tendency to discuss university governance in terms of “collegial governance”, with little attention to existing and growing inequalities in employee voice within and between universities.

---

\* Maarten HERMANS is als senior onderzoeker verbonden aan de Onderzoeksgroep Arbeid en Organisatie, HIVA – KU Leuven.

## I. Inleiding

Het lopend overleg over het syndicaal statuut en collectieve onderhandelingen in het Vlaams hoger onderwijs, en de discussies op de ICOR-studiedag van mei 2017 over sociale dialoog in hoger onderwijs, vormen de aanleiding voor een reflectie over de structuur en (toekomstige) knelpunten van inspraak aan universitaire organisaties.

We vertrekken van de typering van het inspraakproces aan de universiteiten als een “duale inspraakstructuur” – syndicaal en collegiaal – om zo een beknopte beschrijving te maken en knelpunten aan te geven. Vervolgens schetsen we de veranderende positie de laatste decennia van de universiteit t.o.v. de overheid en de markt. Deze veranderende positie heeft een impact op de evolutie en samenstelling van het personeelsbestand, evenals de verhouding tussen posities binnen de universitaire organisatie. Beide gevolgen zorgen voor een toename van de ongelijkheid in inspraak binnen de organisatie.

Ons argument is dat de huidige duale inspraakstructuur onvoldoende gevoelig is voor deze veranderingen en hun gevolgen voor werknemersinspraak. Bovendien verhult het analyseren van universitair bestuur in termen van een “collegiaal bestuursmodel” ongelijkheden in inspraak binnen en tussen universiteiten. We eindigen dan ook met een bescheiden reflectie a.d.h.v. buitenlandse voorbeelden, over de toekomst van de duale inspraakstructuur gegeven deze knelpunten en evoluties.

## II. Inspraakstructuren aan universiteiten

Inspraakstructuren aan universiteiten in België kunnen we typeren als *dual-channel* oftewel “duale inspraakstructuren”. Deze tweedeling verwijst in de literatuur over werknemersinspraak naar het gelijktijdig aanwezig zijn van een syndicaal en een niet-syndicaal kanaal van inspraak, waarbij men het eerste kanaal typisch gebruikt voor collectieve (loon)onderhandelingen, en via het tweede kanaal bepaalde co-determinatierechten uitoefent. Het typevoorbeeld is het Duitse *Betriebsrat*-model, waarin (syndicaal of niet) verkozen werknemersvertegenwoordigers vanuit het idee van medebestuur (*Mitbestimmung*) bepaalde co-determinatierechten kennen.

België heeft in theorie een systeem van duale inspraakstructuur voor het organiseren en uitoefenen van werknemersinspraak op organisatieniveau, met enerzijds de syndicale delegatie en anderzijds de Ondernemingsraad (OR) en het Comité voor Preventie en Bescherming op het Werk (CPBW). In de praktijk kan men België beter typeren als *single channel*. Beide kanalen worden nl. gedomineerd door syndicale werknemersvertegenwoordigers en kennen nauwelijks co-determinatierechten of mogelijkheden tot medebestuur via de inspraakorganen of bv. werknemersvertegenwoordigers in Raden van Bestuur (Van Gyes, 2015).

Een uitzondering hierop in België is dus de universitaire organisatie, dat in haar duale inspraakstructuur een syndicaal en een collegiaal kanaal kent. Inspraakorganen die het syndicaal kanaal uitmaken zijn o.a. de OR, het CPBW, het Personeelsonderhandelingscomité (POC), etc., terwijl een Faculteitsraad, Departementsraad, Academische Raad, etc. vallen onder collegiale inspraakorganen. Via deze duale structuur kennen werknemers in deze sector een breder scala aan inspraakrechten, inclusief co-determinatierechten, medebestuur en (in publiekrechtelijke instellingen) werknemersverkozenen in de Raad van Bestuur.

De concrete invulling van deze duale inspraakstructuur aan universiteiten is grotendeels het resultaat van de historische confrontatie van enerzijds de pre-1970 collegiale zelfbestuursorganen en praktijken aan de universiteiten, en anderzijds de wetgeving en eigen initiatieven van instellingen als antwoord op de algemene maatschappelijke druk eind jaren '60 om organisaties te democratiseren. Deze druk

voor democratisering en inspraak – in de vorm van de eis van studenten en medewerkers voor (gelijkwaardig) medebestuur – resulteerde o.a. in de Wet van 24 maart 1971.

Deze wetgeving kwam partieel tegemoet aan de eis van (gelijkwaardig) medebestuur, door het quasi-monopolie van het professoraat in bestuursfuncties te doorbreken via de toekenning van een beperkt aantal bestuursmandaten voor studenten, medewerkers en externen. De verschillende wettelijke basis en oriëntatie van publiek- en privaatrechtelijke universiteiten resulteerde in een ongelijke mate van inspraak in collegiale bestuursorganen, waarbij privaatrechtelijke universiteiten doorgaans een lager niveau van formele inspraakmogelijkheden kennen voor geledingen buiten het professoraat.

Deze verschillende wettelijke basis resulteerde ook in een andere vorm van het syndicale kanaal. In privaatrechtelijke instellingen zijn er vierjaarlijkse sociale verkiezingen, waarin werknemersvertegenwoordigers verkozen worden voor de OR en het CPBW. Publiekrechtelijke universiteiten kennen geen sociale verkiezingen, en structureren overleg met het universiteitsbestuur via o.a. het POC.

We gebruiken deze typering van duale inspraakstructuur om in de volgende sectie knelpunten aan te stippen met zowel het collegiale als het syndicale inspraakkanaal. In sectie III beschrijven we (de gevolgen van) de veranderende positie van de universiteit t.o.v. de overheid en de markt, waarna we in sectie IV de aangehaalde knelpunten evalueren in het licht van deze veranderende positie.

## **II.1. Inspraak via collegiale bestuursorganen**

Werknemers aan universiteiten hebben in – meer of mindere mate – informatie, consultatie en co-determinatierechten via de per geleding verkozen vertegenwoordigers in collegiale bestuursorganen zoals Faculteitsraden. Het idee van een collegiaal bestuursmodel (“collegial governance”) door werknemers zelf berust op o.a. een pleidooi voor academische vrijheid en de opvatting dat academici zelf het best geplaatst zijn om een universiteit te besturen, gegeven de specifieke taken van een universiteit, en hun maatschappelijke positie als professie en experts. Dit is het traditionele model van universitair bestuur, maar ook het model dat de laatste decennia in toenemende mate onder vuur ligt (Trakman, 2008).

Een groot deel van deze discussie focust op de spanning tussen dit collegiaal bestuursmodel en maatschappelijk veranderingen die dit model doen evolueren in de richting van een “shared”, “stakeholder” of “corporate governance model” (ibid.). In deze discussies en de aangehouden opvatting van het collegiaal bestuursmodel, is er echter doorgaans weinig ruimte voor organisatie-interne ongelijkheden in werknemersinspraak. Dit maakt het moeilijker om vooruit te kijken naar uitdagingen voor het huidige duale inspraaksysteem.

Een indicatie van de organisatie-interne ongelijkheid in werknemersinspraak in het collegiaal bestuursmodel is bv. de weging van de stemmen van personeelsleden voor de rectorverkiezingen. Het idee is dat de rector collegiaal verkozen wordt “uit eigen rangen”, i.p.v. bijvoorbeeld een manager aangeduid door de overheid. De meest recente verkiezing voor de KU Leuven in 2017 werd beslist met een verschil van 48 op 2151 gewogen stemmen. Echter, die weging van stemmen betekent dat de stemmen van het Zelfstandig Academisch Personeel (ZAP) voor 66% van de uiteindelijke stemmen tellen, met telkens slechts 11% voor de overige drie geledingen – studenten, het Assisterend en Bijzonder Academisch Personeel (AAP/BAP) en het Administratief en Technisch Personeel (ATP). Dit terwijl de ZAP-geleding 17% van het personeelsbestand uitmaakt, t.o.v. 31% voor ATP en 52% voor AAP/BAP.

Ook de stemopkomst was ongelijk, met 83% voor ZAP, 68% voor ATP en 40% voor AAP/BAP. Deze verschillende stemopkomst duidt mogelijk op verschillen tussen geledingen in betrokkenheid en de perceptie dat een stem zinvol is. Alleszins is het objectief moeilijk voor 83% van het personeelbestand om hun stem effectief te laten gelden in rectorverkiezingen t.o.v. de ZAP-geleding.

Tabel 1: Relatief aandeel van effectieve bestuursmandaten, naar bestuursniveau en statuut

<b>Universiteit Antwerpen</b>	ZAP+OP3	A/BAP + OP1/2	ATP	student	extern
Aandeel tewerkstelling (vte)	17%	49%	34%	-	-
Aandeel effectieve mandaten					
<i>Raad van Bestuur</i>	40%	12%	12%	12%	24%
<i>Bestuurscollege</i>	56%	11%	22%	11%	0%
<i>Interfacultair niveau</i>	70%	15%	0%	14%	0%
<i>Facultair niveau</i>	78%	16%	4%	7%	0%
<i>Subfacultair niveau</i>	76%	15%	9%	0%	0%
<b>KU Leuven</b>	ZAP+OP3	A/BAP + OP1/2	ATP	student	extern
Aandeel tewerkstelling (vte)	14%	54%	32%	-	-
Aandeel effectieve mandaten					
<i>Raad van Bestuur</i>	38%	0%	0%	4%	58%
<i>Gemeenschappelijk Bureau</i>	93%	0%	0%	7%	0%
<i>Interfacultair niveau</i>	79%	9%	3%	10%	0%
<i>Groepsniveau</i>	73%	9%	9%	9%	0%
<i>Facultair niveau</i>	77%	9%	3%	10%	0%
<i>Subfacultair niveau</i>	90%	3%	8%	0%	0%

Bron: Personeelsstatistieken VLIR; bestuurs- en huishoudelijke reglementen UA en KU Leuven

Een vergelijkende illustratie van deze ongelijkheid in werknemersinspraak zien we in Tabel 1. Het geeft voor de verschillende geledingen en externen aan hoeveel effectieve mandaten zij bekleden in de meest prominente bestuursorganen op verschillende niveaus binnen de KU Leuven en de Universiteit Antwerpen. Het interfacultaire niveau verwijst voor de UA naar het gemiddelde van effectieve mandaten in de Onderwijsraad, Onderzoeksraad en Raad Dienstverlening, en voor de KU Leuven naar de Academische Raad en de Onderwijsraad. Voor het groeps-, facultair- en subfacultair niveau kijken we steekproefsgewijs naar het gemiddelde voor telkens de departementen Chemie en Sociologie aan beide instellingen. We nemen Faculteitsraden en Faculteitsbesturen samen voor het facultair niveau, en Departementsraden en Departementsbesturen voor het subfacultair niveau.

Dit vormt een ruwe, kwantitatieve indicator van (ongelijkheid) in werknemersinspraak op basis van een selectie van organen. Dit is geen perfecte indicator van inspraak. We tellen bijvoorbeeld leden met waarnemende en raadgevende stem niet mee, terwijl dit soort mandaten afhankelijk van de context juist zeer weinig dan wel informeel zeer invloed hebben. De mate van invloed van bepaalde organen zoals het formele College van Decanen aan de UA of het informele decanenoverleg aan de KU Leuven, vallen op deze manier ook moeilijk te kwantificeren.

Ondanks de ruwheid van deze indicator, zijn de twee voornaamste conclusies voldoende duidelijk. Ten eerste is er een duidelijke ongelijkheid tussen statuten, zowel wat betreft het minimum van betrokkenheid – minstens één vertegenwoordiger – als proportioneel t.o.v. het aandeel in de totale tewerkstelling. Het “collegiaal bestuursmodel” is en blijft in de eerste plaats gericht op de kern van ZAP-leden. Een tweede vaststelling is dat deze ongelijkheid scherper is aan een privaatrechtelijke instelling als de KU Leuven, in bijzonder in de ‘hogere’ organen. Het aandeel van niet-ZAP mandaten is

voor de KU Leuven ook kleiner op het laagste, subfacultaire niveau. Dit is een gevolg van de meer informele structuur met Onderzoekseenheden i.p.v. Departementen, waarin er minder formeel gegarandeerde inspraakmogelijkheden en mandaten bestaan voor ATP en AAP/BAP.

Bemerkt dat het aandeel van het ATP nog beduidend lager ligt of volledig verdwijnt, indien men ATP-leden die ambtshalve een effectief mandaat bekleden zoals bv. een faculteitsdirecteur niet zou meerekenen. We rekenen deze mee, net zoals ZAP-leden die ambtshalve een effectief mandaat bekleden. Maar men kan argumenteren dat – gegeven de positie binnen de organisatie van deze ATP-functies – dit de mate van werknemersinspraak van ATP overschat.

Informele drempels en praktijken kunnen ook een effect hebben bovenop deze formele ongelijkheden in inspraak, maar zijn moeilijk te becijferen en te vergelijken. Kijken we naar bv. naar de huishoudelijke reglementen van collegiale organen aan de KU Leuven, dan zien we wel aantal bepalingen die de inspraak van niet-ZAP geledingen verder beperken of bemoeilijken. Zo worden bepaalde bevoegdheden toegewezen aan afgeleide organen met enkel ZAP-vertegenwoordigers, en kunnen in de meeste organen ATP en AAP/BAP-vertegenwoordigers met een effectief mandaat niet deelnemen aan agendapunten die “personalia” betreffen. Het stemrecht voor specifiek AAP/BAP-vertegenwoordigers wordt in sommige organen ook verbonden aan het behalen van een bepaalde stemopkomst, terwijl publiek campagne voeren bij de verkiezingen voor deze organen verboden is.

Intentioneel of niet, deze bijkomende drempels verhogen de moeilijkheid van het collectief vertegenwoordigen van personeelsleden buiten het ZAP-statuut – de grote meerderheid van het personeel. Alles samengenomen is de collegialiteit van inspraak in het collegiaal model sterk beperkt tot een specifieke subgroep werkzaam aan de universiteit. Deze ongelijkheid in inspraak is nog meer uitgesproken bij privaatrechtelijke universiteiten, wat betekent dat je inspraakrechten als werknemer formeel verschillend zijn afhankelijk van het statuut waaronder je werkt, én de instelling waaraan je werkt.

## **II.2. Inspraak via syndicale inspraakorganen**

Het syndicaal kanaal aan de privaatrechtelijke universiteiten is gestoeld op de naoorlogse wetgeving – of de vertaalslag ervan in de universitaire setting – die de syndicaal overleg binnen bedrijven uitbreidde, zoals de Wet van 20 september 1948 behoudende organisatie van het bedrijfsleven. Op basis van deze wetgeving worden er informatie en consultatieorganen ingericht zoals de OR, het CPBW en de syndicale déléguatie. Het invullen van de mandaten van werknemerszijde in deze organen gebeurt via de vierjaarlijkse sociale verkiezingen onder de erkende vakbonden. De vertaalslag in universitaire context leidt tot universiteitspecifieke organen en praktijken, zoals bv. het Comité Personeelszaken (CPZ) aan de KU Leuven. Deze vertaalslag is ook een evoluerend gegeven: zo is het informele en op ATP-gerichte CPZ via een bedrijfscao sinds januari 2017 formeel geënt op CAO 5 betreffende het statuut van de syndicale afvaardigingen, met bevoegdheid voor al het personeel.

In publiekrechtelijke universiteiten is vanuit de wetgever de concrete invulling van de syndicale overlegstructuren relatief vaag. In een publiekrechtelijke instelling zoals de Universiteit Antwerpen is het syndicaal kanaal gestructureerd via o.a. het Personeelsoverlegcomité. Dit orgaan is qua formele informatie- en inspraakrechten minder scherp omlijnt dan haar tegenhangers aan de privaatrechtelijke instellingen, maar kent tegelijkertijd doorheen het de facto gebruik ervan op sommige punten meer mogelijkheden – bv. via het voorzitterschap van de maandelijkse vergaderingen door de rector. Vertegenwoordigers langst werknemerszijde worden niet verkozen via de sociale verkiezingen, maar aangeduid binnen de vakbonden actief aan de instelling en proportioneel aan het gewicht tussen de vakbonden en de personeelsgroepen.

Net zoals bij de collegiale inspraakorganen, evalueren we niet de voor- en nadelen van de syndicale organen of hun werking. In de plaats daarvan zoomen we in op een specifiek knelpunt: de relatieve betrokkenheid van verschillende personeelscategorieën. Bij de laatste sociale verkiezingen van mei 2016 lag de stemopkomst voor geheel de KU Leuven op 23,4%. Dit gemiddelde verhult uitgesproken verschillen in participatie, naar gelang statuut en werkcontext. De laagste stemopkomst noteren we voor de groep van AAP/BAP (11%), nauw gevolgd door ZAP en Onderzoekskader (13%). De sterkste opkomst noteren we onder APT (44%), in bijzonder ATP in het integratiekader (74%). Dit verschil tussen gelijkaardige statuten, maar met een andere werkcontext, zien we ook bij het Onderwijzend Personeel (OP) in het integratiekader (41%), en aan de verschillen tussen technische bedrijfseenheden/campusen aan de KU Leuven. Zo kent Leuven de laagste participatie (21%) en Antwerpen-Limburg de hoogste (41%).

Net zoals bij de rectorsverkiezing, kent de AAP/BAP van al de personeelsgeledingen de laagste participatie. Ter vergelijking, in de twee meest recente verkiezingen nam respectievelijk 19% en 23% van de AAP/BAP-leden deel aan de (online) verkiezing voor de vertegenwoordigers van hun geleding in de Academische Raad – het hoogste orgaan aan de KU Leuven waarin deze geleding kan zetelen.

Historisch zien we een dalende lijn in stemopkomst bij sociale verkiezingen aan de KU Leuven, die we als voorbeeld nemen als privaatrechtelijke universiteit. In de meest vroeger gegevens waarover we via de FODWASO kunnen beschikken, zien we voor de KU Leuven (ook voor de Vrije Universiteit Brussel) in de jaren '70 nog een stemopkomst van 60-77% onder de algemene categorie bedienden, en aan de KU Leuven 86-89% onder arbeiders. Na de uitsplitsing tussen het kiescollege voor bedienden en dat voor kaderleden – met leidinggevend ATP en ZAP – zien we voor de KU Leuven in de jaren '90 een verder dalende stemopkomst van 45-57% voor bedienden en 29% voor kaderleden.

Deze historische daling in participatie aan sociale verkiezingen zien we ook in andere sectoren, maar het is waarschijnlijk om aan te nemen dat voor de universiteiten deze evolutie ook gelinkt is aan de veranderende samenstelling van het personeelsbestand, in bijzonder de explosieve groei van BAP met en zonder bursaalstatuut (cf. infra, sectie III.2). Deze personeelsgroep vormt ondertussen de meest omvangrijke groep in het personeelsbestand, en kent tevens de laagste betrokkenheid bij het syndicaal kanaal – afgaand op stemopkomst bij sociale verkiezingen in privaatrechtelijke instellingen. Afgaand op bv. de samenstelling van syndicale overlegorganen in de publiekrechtelijke universiteiten, is het aannemelijk dat daar een gelijkaardig patroon in betrokkenheid overheen statuten speelt.

Een bespreking van de redenen voor deze verschillen in betrokkenheid leiden ons te ver – en vereisen ook betere gegevens – maar hier speelt alleszins voor bv. bursalen hun beperkte horizon van tewerkstelling aan de instelling, de identiteit als “student”. Ook kent het bursaalstatuut aanzienlijke formele obstakels bij het deelnemen aan het proces van collectieve vertegenwoordiging via de sociale verkiezingen. Dit doordat ze geen formeel statuut als werknemer (van de universiteit waaraan ze werken) kennen, waardoor ze niet kunnen stemmen of kandideren binnen de organisatie waar ze de facto werken. Deze ongelijkheid is reeds herhaaldelijk aangekaart en (onsuccesvol) juridisch aangevochten, o.a. naar aanleiding van de sociale verkiezingen van 2008 (arbeidsrechtbank van Leuven, vonnis 3 maart 2008). Er is de bereidheid om medewerkers in bursaalstatuut toch te laten meestemmen voor de sociale verkiezingen, maar kandideren blijft een duidelijk obstakel.

Los van de historische dynamiek, juridische obstakels, of organisatie- en statuutkenmerken die mogelijk aan de basis liggen, komen we aan een gelijkaardige conclusie als bovenstaande sectie. Net zoal het collegiaal kanaal, blijkt het syndicaal kanaal weinig gevoelig voor de veranderende samenstelling aan de universiteit, en de mogelijke ongelijkheden in inspraak die er mee samengaan.

### III. Het veranderend landschap en positie van de universiteit

#### III.1. De veranderende positie van de universiteit t.o.v. markt en overheid

We moeten ervoor waken om niet te vertrekken van een geïdealiseerd beeld van een vroeger universitair model, met vrij onderzoek en onderwijs wars van enige externe invloed (Collini, 2012). Tegelijkertijd is het een weinig controversiële stelling dat het ideaaltype van de Humboldtiaanse universiteit, met haar naoorlogse legitimiteit gestoeld op haar rol in het ondersteunen van onderwijs- en overheidsexpansie, de laatste decennia onder druk staat.

Deze druk wordt verschillend geëvalueerd afhankelijk van het normatief beeld over wat een universiteit moet zijn, en ook het scala aan noemers waaronder we deze druk kunnen vatten is breed – “vermarkting”, de *corporate university*, de *all-administrative university*, etc. (De Dijn, Vertennicoff, & Willems, 2016; Valenduc, 2014). Centraal in deze omschrijvingen staat alleszins de veranderende positie van de universiteit t.o.v. de overheid en de markt. De vroegere legitimiteit (en bijhorende financiering) van de universiteit staat gedurig onder druk in tijden van *welfare state retrenchment* en een principiële keuze voor marktwerking en concurrentie tussen instellingen.

Parallel aan de toename van marktwerking, is er ook een dubbele beweging waarbij de overheid zich enerzijds terugtrekt ten voordele van de markt, én gelijktijdig meer sturing realiseert. De terugtrekking gebeurt in de eerste plaats door een dalend relatief aandeel van stabiele eerstestijler-financiering, en de toekenning van een quasi-gesloten enveloppe aan werkingsmiddelen via een competitief model. Tegelijkertijd realiseert de overheid meer controle en sturing van universiteiten, vooral in de richting van onderzoeksactiviteiten. Deze toenemende sturing gebeurt niet rechtstreeks, via bv. extra bestuursleden aangeduid door de overheid, maar indirect via het bepalen van allocatieparameters, incentieven en metingen. Deze sturen in toenemende mate de interne processen binnen universiteiten via sterkere kwantificering, managementcontrole en internalisering bij individueel personeel.

De veranderende financieringsbasis en het doortrekken van marktwerking en bijhorende managementmodellen in de universiteiten hebben een impact op (het relatief aandeel van) personeelsleden in zowel de “flexibele organisatieschil” (de Beer & de Jong, 2015) als de stabiele “kern” van universitaire organisaties. Ook beïnvloeden ze de positie van het professoraat binnen de organisatie – beschreven als een verschuiving van *collegial* naar *shared* of *corporate governance* – en versterken ze voor bepaalde statuten de interne afhankelijkheid binnen individuele arbeidsverhoudingen.

#### III.2. Groei van personeelscategorieën in de “flexibele schil” van de organisatie

Een trend gelinkt aan deze veranderende positie van universiteiten is de explosieve groei in de universitaire organisaties van een “flexibele schil” aan arbeidsposities. Een typisch kern-periferiemodel in tewerkstelling is niets nieuws voor universiteiten, cf. de discussie medio jaren '70 over een statuut voor de enorm gegroeide groep assistenten.

Echter, de groei in deze vroegere periode was gedreven door overheidsnoden en onderwijsexpansie – en bijhorende financiering – en resulteerde in een aanvankelijk weinig gereguleerde maar wél relatief homogene personeelsgroep. De huidige groei is juist gekenmerkt door heterogene en meer onzekere financieringskanalen buiten het overheidskader, evenals het creëren van een heterogene set aan functies naast de meer decretaal en wettelijk verankerde statuten. Het gaat dus om een vergelijkbare groep qua relatief aandeel in tewerkstelling, maar met minder hefboomen om (gelijke) arbeidsvoorwaarden te bewaken.

Tabel 2: Aantal en aandeel van verschillende statuten in het personeelsbestand van Vlaamse universiteiten

	Aantal (vte)			Aandeel (%)		
	1992	2004	2016*	1992	2004	2016*
<b>ZAP</b>	2.452	2.517	3.304	20,6	14,6	13,6
<b>AAP</b>	1.591	1.816	1.896	13,4	10,5	7,8
<b>APT (werkingsuitkering)</b>	3.887	3.894	4.693	32,7	22,6	19,3
<b>WP (buiten werkingsuitkering)</b>	2.192	6.465	11.167	18,4	37,5	45,9
<b>APT (buiten werkingsuitkering)</b>	1.766	2.543	3.273	19,4	14,8	13,5

Bron: Personeelsstatistieken VLIR; \*2016 rekent OP niet mee voor vergelijkbaarheid

Deze explosieve groei in de flexibele schil is onmiddellijk zichtbaar als we kijken naar de absolute en relatieve samenstelling van het personeelsbestand naar statuut aan de Vlaamse universiteiten sinds 1992 (Tabel 2). Het meest opvallende is de enorme groei in Bijzonder Academisch Personeel (BAP) buiten de werkingsmiddelen, met in absolute cijfers een explosie van 2.191 naar 11.167 voltijdsequivalenten, en een relatieve groei van 18,4% naar 45,9% van het personeelsbestand. Vergelijkbare statuten zoals Assisterend Academisch Personeel (AAP) groeien nauwelijks, en kennen een relatieve vermindering van 13,4% naar 7,8%.

De enorme groei van arbeid verricht onder BAP-statuut is bijkomend problematisch vanuit het perspectief van werknemersinspraak, gezien het grotendeels gaat om pre- en postdoctorale bursaalstatuten. De problematiek van dit statuut, dat qua arbeidsrecht, sociaalzekerheidsrecht, en personeelsbeleid zich in een bedenkelijke grijze zone bevindt, is reeds uitgebreid beschreven en bediscussieerd (Sneyers, 2008). Het gegeven dat men een bursaal meestal niet rekent als werknemer en/of geen rechtstreekse arbeidsrelatie erkent met de universiteit, plaatst deze explosief gegroeide groep nog verder naar buiten in de organisatieschil.

Voor een volledig begrip van de “flexibele schil” spelen ook evoluties voor bv. de ATP-geleding, zoals het afschaffen of uitbesteden van vaste ondersteunende functies, en de groei van ATP buiten de werkingsuitkeringen. Zo is de verhouding van ATP op werkingsuitkeringen t.o.v. ATP buiten de werkingsuitkeringen sinds 1992 gedaald van 2,2 naar 1,4. Tewerkstelling op financiering buiten de werkingsmiddelen betekent vaak (maar niet noodzakelijk) een meer onzekere tewerkstelling op basis van vlottende projectfinanciering, en lagere arbeidsvoorwaarden (die vaak wel gelijkgetrokken worden). Tenslotte kunnen we in principe ook de beperkte maar groeiende groep ZAP-leden in *tenure track* dichterbij de flexibele schil van de organisatie plaatsen, gezien de voorwaardelijkheid van hun aanstelling t.o.v. ‘reguliere’ ZAP-aanstellingen.

Deze verschuivingen in het universitair personeelsbestand kunnen we ruw samenvatten als een beweging wég van decretaal en wettelijk sterker omlijnde statuten op basis van meer stabiele overheidsfinanciering. Het resultaat is een brede en toenemende tewerkstelling in de flexibele schil van de universitaire organisatie. Nemen we bv. een ruwe, brede omschrijving van “flexibele schil” in termen van contracten die per definitie van bepaalde duur zijn, en/of tewerkstelling op (tijdelijke) financieringsbronnen buiten de werkingsmiddelen, dan loopt de omvang van deze flexibele schil op tot 69% van het personeelsbestand.

Deze toename van de flexibele schil is uitermate relevant voor onze kijk op werknemersinspraak en het functioneren van de duale inspraakstructuur. Dit omdat je een sterk en duidelijk verband hebt tussen werkzekerheid en de uitoefening van werknemersinspraak. Tewerkstelling in de meer onzekere



“flexibele schil” van een organisatie, betekent bijna per definitie minder inspraak voor de betrokken werknemers – zowel op individueel-direct niveau, als via collectieve inspraakstructuren.

Het lagere niveau van individuele inspraak is gelinkt aan de zwakkere positie binnen de organisatie, en de meer afhankelijke individuele arbeidsrelatie – een afhankelijke relatie die meestal ook sterker speelt voor bursalen en statuten op projectmiddelen. Deze werknemers combineren ook een aantal kenmerken die het moeilijker maken om hen collectief te vertegenwoordigen. Bijvoorbeeld meer heterogene werksituaties, een hoger verloop door contracten van bepaalde duur, een groter aandeel van niet-Belgische origine (bv. 38% in 2014 voor BAP aan de KU Leuven), lagere identificatie met de organisatie, een lagere mobilisatiekans omwille van beperkt tewerkstellingsperspectief, etc.

Gezien dit verband tussen werknemersinspraak en werkzekerheid, hoeft het dan ook niet te verwonderen dat discussies en protest over een gebrek aan inspraak en onzekere tewerkstelling vaak samengaan (cf. sectie IV). En vanuit het perspectief dat werknemers zowel juridisch als de facto in staat moeten zijn om gelijkwaardig hun rechten op inspraak uit te oefenen, dient er extra aandacht te gaan naar de inspraakmogelijkheden en uitoefening van werknemers in de flexibele schil.

De situatie is momenteel echter juist omgekeerd: in de flexibele schil gaat het om werknemers die in de duale inspraakstructuur via het collegiaal bestuursorganen slechts beperkte inspraak hebben, en via syndicale inspraakorganen – vooral in geval van BAP/bursalen – momenteel weinig betrokken zijn of worden.

### **III.3. Positie van werknemers in “de kern” van de organisatie**

De groei van de flexibele schil is een opvallend en zichtbaar gegeven, met zoals hierboven beargumenteerd een impact op de mate van werknemersinspraak aan een universitaire organisatie. Echter, de hierboven beschreven evoluties hebben – minder zichtbaar en moeilijker te becijferen – ook een impact op posities binnen de kern van de organisatie, inclusief de mate van inspraak geassocieerd met die posities.

Algemeen gezien is er in een omvangrijke organisatie zoals een universiteit geen harde grens te trekken tussen de flexibele, meer onzekere schil en de stabiele kern. Statuten die zich in de schil bevinden, kennen ook niet per definitie een mindere algemene arbeidskwaliteit: tewerkstellingsonzekerheid en een lager niveau van werknemersinspraak kan gecompenseerd worden door andere arbeidsvoorwaarden.

Omgekeerd is het ook mogelijk dat onzekerheid doorgetrokken wordt van de schil naar posities en statuten die zich vroeger secuur in de kern van de organisatie bevonden – een evolutie die reeds zeer scherp zichtbaar is aan Amerikaanse instellingen hoger onderwijs (cf. infra). We denken hier bv. aan het groeiend aandeel van een academische carrière doorgebracht in tijdelijke postdoctorale statuten, het invoeren van het *tenure track* system voor ZAP, het gebruik van juridisch ambigue statuten zoals gastprofessor (Timbermont, 2016), etc.

Maar ook voor posities binnen de organisatiekern die formeel niet beïnvloed worden door deze toenemende flexibele schil, leidt de hierboven beschreven veranderende positie van universiteiten tot een zekere aantasting van inspraak via de duale inspraakstructuur. Zo zien we sinds de jaren '80 voor het invullen van administratieve functies een toenemende rekrutering van expert-managers buiten de eigen academische rangen. Dit heeft de professionalisering van de universitaire werking versterkt, maar betekent tegelijkertijd ook een vermindering van de relatieve (impliciete) bestuursmacht en professionele autonomie van ZAP-leden (Verhoeven, 1982).

Deze evolutie is versterkt door de veranderende relatie t.o.v. de overheid en markt, die doorwerkt in de ideologische visie op de manier waarop een universiteit gemanaged wordt. Zo beschrijven De Dijn en collega's in hun KNAW-standpunt (2016) de introductie sinds de jaren '90 in Vlaanderen van *university governance* principes geschraagd op het *New Public Management*-denken. Deze managementvisie zorgt voor een afzwakking van het collegiale bestuursmodel, een sluipende vervreemding van professoren van "hun" instelling, en een gedragsmatige instrumentalisering van onderwijs, onderzoeks, en dienstverleningstaken.

Een prominent kenmerk van deze managementbenadering is een sterk kwantificerende benadering van individueel gedrag en interpersoonlijke relaties via systemen van credits, bibliografische indicatoren, rekeneenheden, afgemeten service-onderwijs, benchmarks met facultaire, departementale en individuele outputmetingen, etc. Los van intenties of effectiviteit, zijn deze bestuursinstrumenten echter geen waarde- en machtsvrije technische *tools*. Een voorbeeld hiervan zijn studentenevaluaties, waarvan we de verspreiding en het gebruik aan instellingen hoger onderwijs waarschijnlijk beter kunnen begrijpen vanuit een legitimatielogica van administratiemacht (Valsan & Sproule, 2008), dan omwille van hun aantoonbaar bestuurlijke of pedagogische effectiviteit (Uttl, White, & Gonzalez, 2017).

Deze sluipende, vaak impliciete uitholling van de bestuursmacht en autonomie van professoren via administratief-bestuurlijke processen heeft potentieel een impact op (hun geloof in) de werking van collegiale bestuursorganen. Tegelijkertijd dient men het verlies van bestuursmacht van ZAP t.o.v. centrale administraties en de overheid in de Belgische context niet te overschatten. Vergeleken met bv. Amerikaanse universiteiten is deze interne positie (nog) vrij sterk, en de autonomie t.o.v. de overheid relatief groot – mogelijk een gevolg van institutionele inertie en de complexe, verzuilde geschiedenis van het Belgische hoger onderwijslandschap (Verhoeven, 1982).

#### **IV. De toekomst van de duale inspraakstructuur aan de universiteit**

Een open, empirische vraag is hoe de bestaande duale inspraakstructuur gaat omgaan met – en mogelijk verder beïnvloed wordt door – de hierboven beschreven trends ten gevolge van de veranderende positie van de universiteit.

Ondanks herhaalde pleidooien om het financieringsmodel en haar gevolgen voor personeel(sbezetting) te herzien, zijn er weinig aanwijzingen dat de explosieve groei van tewerkstelling in de flexibele kern zal omkeren. Tegelijkertijd zijn er ook geen indicaties dat de collegiale bestuursorganen zich (proportioneel) aanpassen aan deze veranderende samenstelling van het personeelsbestand, laat staan er bijkomend gecompenseerd wordt voor de structureel lagere mate van werknemersinspraak van deze personeelsgroepen.

Als er evoluties recente zichtbaar zijn in collegiale bestuursorganen, dan lijken ze eerder de inspraak van geledingen zoals AAP/BAP en ATP te verzwakken. Zo lag historisch in hun streven voor gelijkwaardig medebestuur een bijzondere focus van personeel buiten het professoraat op de formele inspraakorganen op subfacultair niveau. De huidige evolutie naar grotere organisatie-eenheden en een indeling gebaseerd op meer informele onderzoekseenheden i.p.v. formele departementen of secties, lijkt de inspraakmogelijkheden van AAP/BAP en ATP te verminderen. Daarnaast is de mate van (al-dan-niet bijkomende) inspraak gerealiseerd doorheen het oprichten van *Doctoral Schools* ambigue, gezien de sterke variatie tussen en binnen universiteiten in bv. het aandeel mandaten voor AAP/BAP in de besturen van deze structuren.

##### **IV.1. Fricties over onzekerheid en inspraak in het buitenland**

De hierboven beschreven evoluties en uitdagingen voor inspraakstructuren zijn niet uniek voor België of Vlaanderen, en hoewel we buitenlandse cases niet rechtstreeks kunnen vergelijken gegeven hun nationale en lokale context, zijn ze wel relevant voor een reflectie over de toekomstige evoluties en uitdagingen van “onze” duale inspraakstructuur.

De Universiteit van Amsterdam (UvA) kende in 2015 bijvoorbeeld een felle en zeer publieke contestatie met o.a. de bezetting door studenten en personeel van de administratieve zetel “het Maagdenhuis”. Het aanvankelijk meer bescheiden protest tegen besparingen op opleidingen in de menswetenschappen, sneeuwbalde naar een breder platform “voor een Nieuwe Universiteit”, met als centrale eisen o.a. meer democratisch universiteitsbestuur, vaste contracten voor wetenschappelijk personeel, en minder rendementsdenken.

Het protest, de bezetting en vooral de manier waarop het bestuur met dit protest omging, resulteerde in het opzeggen van het vertrouwen door de inspraakorganen van studenten en personeel, het ontslag van de voorzitter van het College van Bestuur, en het instellen van een participatief veranderingstraject voor de UvA. Dit veranderingstraject is nog aan de gang, en resulteerde in o.a. het uitwerken van een set onderzoeksrapporten (o.a. de Beer & de Jong, 2015), aanbevelingen en beleidslijnen rond het verkleinen van de flexibele schil en het versterken van inspraak – dit laatste onder de noemer “Democratisering en Decentralisering”.

Los van een beoordeling van dit proces en haar resultaten, zijn voor onze discussie drie observaties relevant. Ten eerste de centrale link tussen de problematiek van inspraak en die van de flexibele schil (met haar onderliggende financieel-administratieve logica). Ten tweede blijkt het mogelijk om te mobiliseren rond dit soort thema’s overheen geledingen van studenten, medewerkers en professoraat, waarbij de laatste groep publiek zeer kritisch was over de macht van bestuurders en administratieve laag aan de UvA (cf. sectie III.3). Ten slotte zien we dat, geconfronteerd met het protest en de gesignaleerde problemen, de duale inspraakstructuur hierop niet adequaat kon anticiperen en maandenlang dit niet kon kanaliseren. Dit is in de eerste plaats het geval wat betreft de collegiale inspraakstructuren, maar ook het syndicaal kanaal was eerder een betrokken partij in het protest en het veranderingstraject, dan een prominente speler.

In de Amerikaanse context lijkt daarentegen dit tweede, syndicale kanaal meer prominent. De hierboven beschreven veranderende positie van universiteiten heeft gelijkaardige gevolgen in de VS, maar deze zijn over het algemeen meer scherp en uitgesproken (Dobbie & Robinson, 2008). Dit lijkt in de Amerikaanse context samen te gaan met een toenemend gebruik van “klassieke” methodes en kanalen van collectieve arbeidsverhoudingen. Symbolisch hiervoor is de recente uitspraak van augustus 2016 van de *National Labor Relations Board*, de voorlopig laatste uitspraak in een langlopend juridisch getouwtrek. De NLRB volgt in deze uitspraak de *Graduate Workers of Columbia-GWC*, die ook in privaatrechtelijke universiteiten voor *research assistants* en *teaching assistants* een gelijk recht vroeg op collectieve vertegenwoordiging en onderhandelen. Het NLRB volgde het argument dat het hier niet gaat om studenten, maar om werknemers met de bijhorende collectieve arbeidsrechten.

Deze NLRB-uitspraak wordt momenteel aangevochten door verschillende private universiteiten (Harris, 2016), en universiteiten zoals Yale weigeren ook na de NLRB-uitspraak de organisaties van *graduate students* aan hun instelling te erkennen. Deze weigering gaf aanleiding tot een hongerstaking van *graduate students* aan Yale voor de erkenning van hun collectieve arbeidsrechten – en situatie die moeilijk voor te stellen valt in de Belgische universitaire context (Klein, 2017).

Dat dit juridisch getouwtrek een reflectie is van onderliggende tendensen en het toenemend belang van het syndicaal kanaal, zien we ook in de Amerikaanse syndicalisatiedynamiek. Hoger onderwijs en onderzoek vormt in de VS een groeisegment qua syndicalisatiegraad in een over het algemeen

anemisch vakbondslandschap, met een relatieve groei hoger dan in andere groeisectoren, en aangedreven in het bijzonder door het segment van *graduate students* (Herbert, 2016; Sproul, Bucklew, & Houghton, 2014).

#### **IV.2. Pleidooi voor proactieve reflectie**

Of het nu gaat om het protest van *graduate students* aan Amerikaanse universiteiten, de bezetting van het Maagdenhuis aan de UvA, of de eisen van de assistenten en personeel aan Belgische universiteiten eind jaren '60: de kwestie van onzekerheid in de flexibele schil is intrinsiek gelinkt aan de kwestie van inspraak in een universitaire organisatie.

Deze universitaire organisaties kennen een voor België unieke duale inspraakstructuur, bestaande uit een syndicaal en collegiaal kanaal. Ze kennen tevens de laatste decennia een verschuiving in hun positie t.o.v. de overheid en de markt, met als gevolg zowel een groeiende flexibele schil als een (relatieve) daling van inspraak. Op basis van de huidig waarneembare knelpunten in zowel de collegiale als syndicale kanalen van de duale inspraakstructuur, lijkt deze structuur onvoldoende gevoelig te zijn om met deze dubbele evolutie om te gaan.

De buitenlandse en historische voorbeelden leren ons dat als de spanningen veroorzaakt door deze evoluties oplopen, protest en verdere besluitvormingsprocessen buiten deze duale inspraakstructuur treden. Dit is op zich geen probleem, en misschien zelfs eerder de regel dan de uitzondering bij meer structurele organisatieverandering. Maar het vormt wel een oproep voor de huidige vertegenwoordigers in de duale inspraakstructuur, evenals diegenen die zich buigen over principes van goed bestuur en gelijke rechten op inspraak, om hierop proberen te anticiperen.

## V. Referenties

- Collini, S. (2012). *What are universities for?* Londen: Penguin Books.
- de Beer, P., & de Jong, E. (2015). *Flexibele dienstverbanden aan de Universiteit van Amsterdam* (AIAS working papers No. 160). Amsterdam: Amsterdams Instituut voor ArbeidsStudies (AIAS).
- De Dijn, H., Vertennicoff, I., & Willems, D. (2016). *Het professoraat anno 2016. Reflecties over een beroep in volle verandering* (KVAB Standpunt No. 40). Brussel: KVAB.
- Dobbie, D., & Robinson, I. (2008). Reorganizing Higher Education in the United States and Canada: The Erosion of Tenure and the Unionization of Contingent Faculty. *Labor Studies Journal*, 33(2), 117–140. <https://doi.org/10.1177/0160449X07301241>
- Harris, E. A. (2016, December 19). Columbia Challenges Vote by Graduate Students to Unionize. *The New York Times*. Retrieved from <https://www.nytimes.com/2016/12/19/nyregion/columbia-challenges-vote-by-graduate-students-to-unionize.html>
- Herbert, W. (2016). The Winds of Changes Shift: An Analysis of Recent Growth in Bargaining Units and Representation Efforts in Higher Education. *Journal of Collective Bargaining in the Academy*, 8(1).
- Klein, J. (2017, May 9). Why Yale Graduate Students Are on a Hunger Strike. *The New York Times*. Retrieved from <https://www.nytimes.com/2017/05/09/opinion/why-yale-graduate-students-are-on-a-hunger-strike.html>
- Sneyers, J. (2008). Rechtspositie en loonvoorwaarden van doctoraatsbursalen. *Tijdschrift Voor Onderwijsrecht En Onderwijsbeleid*, 2008(5), 353–362.
- Sproul, C., Bucklew, N., & Houghton, J. (2014). Academic Collective Bargaining: Patterns and Trends. *Journal of Collective Bargaining in the Academy*, 6(1).
- Timbermont, E. (2016). Gastprofessoren en het arbeidsrecht: de visie van het Grondwettelijk Hof onder de loep genomen. *Rechtskundig Weekblad*, 80(26), 1003–1008.
- Trakman, L. (2008). Modelling University Governance. *Higher Education Quarterly*, 62(1–2), 63–83. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2273.2008.00384.x>

- Uttl, B., White, C. A., & Gonzalez, D. W. (2017). Meta-analysis of faculty's teaching effectiveness: Student evaluation of teaching ratings and student learning are not related. *Studies in Educational Evaluation*, 54, 22–42. <https://doi.org/10.1016/j.stueduc.2016.08.007>
- Valenduc, G. (Ed.). (2014). *Pouvoirs, contre-pouvoirs et concertation sociale dans les universités*. Louvain-la-Neuve: Presses Universitaires de Louvain.
- Valsan, C., & Sproule, R. (2008). The Invisible Hands behind the Student Evaluation of Teaching: The Rise of the New Managerial Elite in the Governance of Higher Education. *Journal of Economic Issues*, 42(4), 939–958. <https://doi.org/10.1080/00213624.2008.11507197>
- Van Gyes, G. (2015). Het Belgisch beleidskader gepositioneerd in de Europese traditie. In G. Van Gyes & S. De Spiegelaere (Eds.), *De onderneming is van ons allemaal* (pp. 21–46). Leuven: Acco.
- Verhoeven, J. (1982). Belgium: linguistic communalism, bureaucratisation and democratisation. In H. Daalder & E. Shils (Eds.), *Universities, Politicians and Bureaucrats. Europe and the United States* (pp. 125–171). Cambridge: Cambridge University Press.